



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de noviembre de 2024, ha examinado el *expediente de revisión de oficio de la Orden EDU/769/2023, de 13 de junio*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 476/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de octubre tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio de la Orden EDU/769/2023, de 13 de junio, por la que se aprueban los listados definitivos de reconocimiento de la categoría profesional I de la carrera profesional horizontal para el personal docente que presta servicios en centros docentes públicos de enseñanza no universitaria, servicios de apoyo a los mismos y centros administrativos no docentes dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, en el proceso ordinario convocado por Orden EDU/1924/2022, de 23 de diciembre, en relación al reconocimiento de la categoría profesional I de la carrera profesional horizontal del Subgrupo A1 a Dña. yyyy.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 24 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 476/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.



Primero.- Mediante orden de 9 de julio de 2024, de la Consejería de Educación, se inicia un procedimiento de revisión de oficio de la Orden EDU/769/2023, de 13 de junio, por la que se aprueban los listados definitivos de reconocimiento de la categoría profesional I de la carrera profesional horizontal para el personal docente que presta servicios en centros docentes públicos de enseñanza no universitaria, servicios de apoyo a los mismos y centros administrativos no docentes dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, en el proceso ordinario convocado por la Orden EDU/1924/2022, de 23 de diciembre.

El inicio del procedimiento se basa en un informe de 5 de julio de 2024, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, que considera que la Orden EDU/769/2023 habría incurrido en un vicio de nulidad de pleno de derecho de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), al haber adquirido una de las interesadas, en concreto Dña. yyyy, un derecho cuando carecía de los requisitos esenciales para ello.

Segundo.- El 11 de julio de 2024 se pone a disposición de la interesada la citada orden para que pueda presentar alegaciones. La notificación es aceptada el 13 de julio de 2024, sin que conste la presentación de alegaciones.

Tercero.- El 9 de octubre de 2024 la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación formula propuesta de orden por la que se declara nula la Orden EDU/769/2023 de 13 de junio, "en relación al reconocimiento de la categoría profesional I de la carrera profesional horizontal del Subgrupo A1 a Dª yyyy, por incurrir en el vicio de nulidad de pleno derecho establecido en el artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre".

A su vez, reconoce a "Dña. yyyy la categoría profesional I de la carrera profesional horizontal en el Subgrupo A2, para el personal docente que presta servicios en centros docentes públicos de enseñanza no universitaria, servicios de apoyo a los mismos y centros administrativos no docentes dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, en el proceso ordinario convocado por Orden EDU/1924/2022, de 23 de diciembre, para lo que deberán realizarse los trámites oportunos en orden a regularizar la situación económica y administrativa de la interesada".



Cuarto.- El 10 de octubre de 2024 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la propuesta de orden.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la LPAC. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- El artículo 106.1 de la LPAC dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:



- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contenidas en el título IV de la citada Ley.

En este caso, la orden sometida a revisión agota la vía administrativa. En cuanto a la tramitación del procedimiento, figura en el expediente la resolución de inicio del procedimiento, la concesión del trámite de audiencia a la interesada y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

La competencia para la resolución del procedimiento corresponde a la consejera de Educación, conforme al artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

3ª.- Para la solución de la cuestión planteada conviene recordar que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución, enumeradas en el artículo 47.1 de la LPAC, han de



ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, del carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 106 del mismo cuerpo legal. Conforme a la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

El vicio de nulidad previsto en el artículo 47.1.f) de la LPAC ("actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"), e invocado en este caso, se interpreta de forma muy estricta por este Consejo Consultivo, en línea con la doctrina del Consejo de Estado, que ha señalado en numerosas ocasiones (por todos, dictamen 984/2016, de 19 de enero de 2017) que "debe ser objeto de una interpretación rigurosa, `por cuanto una mínima laxitud (...) arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar en cualquier momento no sólo actos incurridos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido´ (dictamen número 1.277/98, de 25 de septiembre, entre otros). En la misma línea, se ha dicho que `no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", sino sólo aquellos que constituyen presupuestos básicos exigibles para que pueda citarse el acto administrativo´ (así, dictámenes números 2.454/94, de 9 de febrero, 1.178/98, de 11 de junio).

»Por su parte, el Tribunal Supremo ha interpretado el calificativo `esenciales´ como referido a aquellos requisitos `más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma del derecho´ (sentencia de 23 de noviembre de 2008). Y este Consejo ha subrayado (entre otros, dictámenes números 1.511/2011, de 13 de octubre, 1.536/2011, de 20 de octubre, 840/2014, de 23 de octubre, y 753/2015, de 24 de septiembre), que `la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que



no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna”.

En el mismo sentido, el Dictamen 739/2017, de 5 de octubre, del Consejo de Estado, recuerda que “para apreciar la concurrencia de este motivo, se exige el cumplimiento de unos requisitos específicos que van más allá de la producción de cualesquiera infracciones al ordenamiento jurídico (entre otros, dictámenes números 1.275/2008, de 25 de septiembre, y 840/2014, de 23 de octubre) y que usualmente se detienen en la diferencia entre `requisitos necesarios´ y `esenciales´, sin que todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merezcan el calificativo de `esenciales´ (dictamen número 219/2013, de 18 de abril).

»En este sentido, como señala el dictamen número 485/2012, de 24 de mayo, la carencia de tales `requisitos esenciales´ debe entenderse concurrente solo en aquellos casos en los que sea patente la ausencia de un presupuesto esencial o básico, que determina la adquisición del derecho o facultad de que se trate, pero no en aquellos otros en los que la controversia deriva de una mera interpretación, con eventuales soluciones razonablemente divergentes, de una norma jurídica”.

Por lo tanto, no todos los requisitos que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de esenciales, que solo cabe atribuir cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar con su concesión.

4ª.- El objeto de este dictamen se circunscribe a analizar la validez del acto por el que se reconoció a la interesada la categoría I de la carrera profesional por el subgrupo A1, al no concurrir en ella los requisitos esenciales exigidos por el ordenamiento jurídico para ello.

De la documentación obrante en el expediente resulta que Dña. yyyy participó en el proceso ordinario de acceso a la carrera profesional horizontal, categoría profesional I, correspondiente al año 2022, para el personal docente que presta servicios en centros docentes públicos de enseñanza no universitaria, servicios de apoyo a los mismos y centros administrativos no docentes dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, convocado mediante la Orden EDU/1924/2022, de 23 de diciembre.



En el resuelto segundo, letra b) de dicha orden se establece como requisito de participación en el proceso, entre otros, el siguiente:

“Acreditar un tiempo mínimo de permanencia de 5 años al servicio de la Administración Educativa de Castilla y León o la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos en el mismo subgrupo profesional en el caso de personal funcionario o grupo profesional para el personal laboral.

»Dicho requisito de antigüedad debe cumplirse a 31 de diciembre de 2021.

»Se entenderá como tiempo de permanencia el tiempo transcurrido en alguna de las situaciones administrativas previstas en el artículo 7 del Decreto 50/2022, de 22 de diciembre”.

El informe de 5 de julio de 2024 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación señala que la interesada “pertenece al Cuerpo de Maestros (0597) y toda su antigüedad la ha perfeccionado en dicho cuerpo, correspondiente al Subgrupo profesional A2”.

La propia interesada indica en su solicitud que pertenece al cuerpo de maestros, subgrupo A2.

Sin embargo, la Administración reconoció a la interesada la categoría profesional I de la carrera profesional horizontal en el subgrupo A1, cuando en realidad, conforme a lo expuesto, le correspondería el reconocimiento de la categoría I de la carrera profesional pero en el subgrupo A2, que es en el que ha perfeccionado su antigüedad.

En definitiva, procede revisar de oficio la Orden EDU/769/2023, de 13 de junio, en lo relativo al reconocimiento de la categoría profesional I en el subgrupo A1, a Dña. yyyy, al haber adquirido un derecho cuando carecía de los requisitos esenciales para ello.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Orden EDU/769/2023, de 13 de junio, se aprueban los listados definitivos de reconocimiento de la categoría profesional I de la carrera profesional horizontal para el personal docente que presta servicios en centros docentes públicos de enseñanza no universitaria, servicios de apoyo a los mismos y centros administrativos no docentes dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, en el proceso ordinario convocado por Orden EDU/1924/2022, de 23 de diciembre, en lo relativo al reconocimiento de dicha categoría profesional I en el subgrupo A1, a Dña. yyyy, por corresponderle en el subgrupo A2.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.